



2022-10-14

Sveriges riksdag
Sveriges regering

Europaforum Norra Sveriges synpunkter på Sveriges utformning av EU:s sammanhållningspolitik 2021–2027

Europaforum Norra Sverige (EFNS) är ett nätverk för politiker på lokal och regional nivå från Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland. EFNS är en mötesplats och kunskapsarena där EU:s politik analyseras och diskuteras i de avseenden där den berör norra Sverige. EFNS bevakar Europafrågor för att påverka EU:s lagstiftning, EU:s strategier och handlingsprogram samt EU:s budget. Syftet med EFNS är att tillvara ta norra Sveriges intressen både på den europeiska arenan och i förhållanden till den nationella nivån i frågor med ett tydligt europeiskt perspektiv.

Sverige tillvaratar inte sammanhållningspolitikens fulla potential

Europaforum norra Sverige (EFNS) har inför och under det svenska programskrivningsarbetet aktivt deltagit i flertalet parallella processer. De regionalt utvecklingsansvarigas (RUA) arbete har bestått av analys, struktur, planering och prioritering. EFNS har följt och bidragit till Sveriges utformning av EU:s sammanhållningspolitik under tidigare programperioder och lärdomarna är flera. År 2015 presenterade EFNS en utvärdering av programskrivningsarbetet för EU:s struktur- och investeringsfonder i Sverige, se bilaga.

EFNS huvudsakliga slutsats är att Sverige inte fullt ut nyttjar sammanhållningspolitikens möjligheter, vilket i förlängningen leder till att Sverige går miste om den fulla utvecklingspotentialen i de olika regionerna.

EFNS har under programskrivningsprocessens gång aktivt analyserat och diskuterat olika vägval, samt hur såväl nationell- som regional nivå lyckats hantera arbetet utifrån de ramar satts på EU-nivå. EFNS slutsats är att orsaken till att Sverige inte fullt ut lyckats nyttja den potential som EU:s sammanhållningspolitik erbjuder är följande:

1. Brist på förståelse för EU:s sammanhållningspolitik
2. Avsaknad av territoriellt perspektiv
3. Otillräcklig samordning, samsyn och flernivåstyre

1. Brist på förståelse för EU:s sammanhållningspolitik

EU:s syfte och mål för sammanhållningspolitiken är att genom olika program minska regionala skillnader och ojämlikheter inom EU. EFNS upplevelse är att Sverige misslyckas med att överföra EU:s övergripande syfte och mål till nationell nivå. Det saknas en gemensam vision och förståelse för vad sammanhållningspolitiken ska leda till. I stället

www.europaforum.nu



tillåts sektorspolitikens olika områden få prägla utformningen av olika syften och mål för olika program.

Detta leder till att olika fonder och program, till exempel ERUF och ESF+, saknar en gemensam målbild och därför hanteras utifrån sina respektive sakpolitiska områden på nationell nivå utan att förhålla sig till varandra. I kombination med brist på koordinering mellan politikområden skapas stora utmaningar för fondsamverkan. Samordning av fonderna blir därmed en utmaning för förvaltande myndigheter och regional nivå att hantera, både under utformning och genomförande av programmen.

Avsaknaden av ett gemensamt syfte och mål kan även vara anledningen till att arbetet med EU:s sammanhållningspolitik inte bedrivs långsiktigt och kontinuerligt. När regional och nationell nivå inte deltar tillsammans proaktivt i utformningen av EU:s regelverk, både innan och efter förslagen läggs på bordet, leder det till försämrade förutsättningar att bedriva ett strategiskt arbete både regionalt och nationellt. En bristande kontinuitet i dialogen mellan nivåer och aktörer över tid leder också till att genomförande av de olika programmen i Sverige blir en ad hoc-verksamhet, där hjulet måste uppfinnas på nytt inför varje programperiod.

2. Territoriellt perspektiv saknas

Ett huvudmål med EU:s sammanhållningspolitik är att bättre nyttja olika platser och regioners förutsättningar att skapa hållbar utveckling i alla delar av EU. EFNS konstaterar att målet om territoriell anpassning inte uppnås då förståelsen för lokala och regionala förutsättningartill stor del saknas i Sverige.

Avsaknaden av territoriella perspektiv tar sig uttryck exempelvis genom att olika nationella myndigheter i programskrivningsprocessen hävdar sitt eget nationella uppdrag, snarare än att försöka anpassa sitt uppdrag till de olika förutsättningar som råder i landet. Tyvärr främjar förvaltande myndigheter alltmer centralisering i sin hantering av indikatorer och inriktningar på utlysningar; vilket delvis förenklar myndigheternas handläggning och uppdrag, men resulterar i att programmen inte blir regionalt anpassade.

När nationella myndigheter främst utgår från sina egna uppdrag och sina institutionella behov i utformningen av regionala program snarare än territoriella behov och utmaningar, visar det tydligt på bristande kunskap om att Sveriges regioner ser olika ut. När Sverige inte tar hänsyn till regionernas olika territoriella särdrag missas sammanhållningspolitikens grundläggande syfte och mål.

3. Otillräcklig samordning, samsyn och flernivåstyre

EU:s sammanhållningspolitik och den regionala utvecklingspolitiken är komplex och väver samman en rad olika politikområden. Därför krävs tydlig samordning och koordinering mellan aktörer inom olika sakområden, myndigheter och politiska beslutsnivåer för att



utformning och genomförande av sammanhållningspolitiken ska fungera, och för att uppnå synergier mellan fonder och program.

Samordningen i Sverige fungerar inte, något som även Riksrevisionen uppmärksammat i sin granskning av den regionala utvecklingspolitiken. Även om Riksrevisionens granskning inte omfattar EU:s sammanhållningspolitik finns det ett flertal paralleller att notera, särskilt beträffande Sveriges flernivåstyre. Exempelvis konstateras i rapporten (se bilaga) att "det handlar på övergripande nivå om bristande tydlighet, långsiktighet och helhetsperspektiv i regeringens styrning och organisering av statens insatser.

EFNS konstaterar att slutsatserna från Riksrevisionens granskning stämmer väl överens med utmaningarna för utformning och genomförande av EU:s sammanhållningspolitik. Sveriges förutsättningar för samordning på nationell och regional nivå brister. Tydligaste exemplet är statliga uppdrag till myndigheter och erbjudanden till regioner som ges med för kort framförhållning, vilket leder till kortsiktighet som skapar sämre samverkan över sektorer och mellan nivåer. Korta och oförutsägbara processer skapar också problem för regionernas interna planering, arbetsprocesser och möjligheter till långsiktigt lärande.

Konsekvenser

EFNS konstaterar att avsaknaden av en gemensam målbild och territoriella perspektiv, samt bristfällig samordning och koordinering mellan aktörer, politikområden och politiska beslutsnivåer, ger följande konsekvenser för utformning och genomförande av EU:s sammanhållningspolitik:

1. Otydlig rollfördelning
2. Sämre regionalt anpassade program
3. Utebliven fonsamverkan
4. Ökad centralisering

1. Otydlig rollfördelning

EFNS konstaterar att förutsättningarna för programskrivningsprocessen inför perioden 2021–2027 har förbättrats sedan föregående programmeringsomgång. De olika aktörernas roller har fortsatt varit otydliga. Flertalet myndigheter har svårt att hitta sina roller och fokuserar främst på sina egna sektoriella uppdrag.

Tillväxtverkets roll har varit central i programmeringen av ERUF, och initiativet att låta myndigheten guida regionerna i arbetet uppskattas. Däremot har den förvaltande myndighetens egna mål och kompetenser ofta fått styra de kunskapshöjande inslagen i processen, exempelvis genom initiativet "programmeringssynk," där flera teman var



indelade efter Tillväxtverkets enhetsindelning, snarare än ERUF:s programområden eller särskilda mål.

EFNS har upplevt att det saknats tydlighet för vilket mandat den förvaltande myndigheten haft, särskilt vad gäller tolkningar av förordningar. Det har saknats tydlig kommunikation mellan myndighet och ansvarigt departement. Instruktioner har ofta fått korrigeras i efterhand och utkast fått revideras när nya tolkningar gjorts. Något som skapat merarbete i den regionala programmeringen.

EFNS välkomnar att regionalt utvecklingsansvariga (RUA) getts uppdraget att ta fram de regionala ERUF-programmen och Interreg-programmen. Samtidigt har rollen kopplat till det nationella regionalfondsprogrammet varit oklar och delaktigheten sporadisk. RUA var involverade i början på processen och fick även ta del av de första utkasterna. Efter konstruktiv kritik på utkastens innehåll upphörde transparensen och inga fler möjligheter till inspel gavs. Det är fortfarande oklart hur med vilka aktörer Tillväxtverket slutligen förankrat det nationella programmet.

RUA:s roll för genomförandet av ESF+ är ännu mer otydlig, trots att uppdraget att ta fram regionala handlingsplaner och att RUA:s dialog med ESF-rådet delvis varit god. ESF-rådet har tagit emot inspel med öppenhet och lyhördhet, särskilt vad gäller öronmärkningen till de glesbefolkade områdena. Men samtidigt tycks ESF-rådet inte kunna tydliggöra RUA:s roll eller inflytande under genomförandet av programmet. EFNS upplever att både ESF-rådet och Arbetsmarknadsdepartementet fortsatt saknar förståelse för att ESF+ är en del av sammanhållningspolitiken och att insatserna således ska resultera i strukturförändring på regional nivå.

Fonden för rättvis omställning (FRO) är ett annat exempel där tolkningen skilt sig åt mellan nationell och regional nivå. Enligt EU-kommissionen och RUA ska FRO möjliggöra insatser för samhällen att hantera effekterna av industrins gröna omställning. Näringsdepartementet ville i stället att fonden skulle fokusera på åtgärder för att minska direkta utsläppskällor. Det nationella tolkningsföreträdet gjorde att RUA:s roll och möjligheter till inflytande begränsades, trots kravet på dialog och territoriella omställningsplaner med utgångspunkt i smarta specialiseringsstrategier på regional nivå.

2. Sämre regionalt anpassade program

Sveriges otydlighet i uppdrag, roller och samordning leder till program som inte fullt ut tar hänsyn till regionala särdrag. När förvaltande myndigheter främst fokuserar på att uppfylla sitt nationella uppdrag eller förenklar sin roll som förvaltare av programmen, minskar möjligheterna att tillvarata hela landets utvecklingspotential.

Ett exempel är möjligheten till programspecifika indikatorer i de regionala ERUF-programmen som togs bort av förvaltande myndighet, till förmån för fler nationella och mer specifika indikatorer. Ett andra exempel är ESF-rådet som fortsatt beskriver ett individinriktat program, trots att det skrivna programmet omfattar delar för både individ,



organisation och struktur. Ett tredje exempel är Fonden för rättvis omställning (FRO), där smala nationella prioriteringar har varit svåra att anpassa till regionala förutsättningar, trots att fondens målsättning är att hantera regionala konsekvenser av den gröna omställningen, och att göra det utifrån regionernas prioriteringar i befintliga strategier för smart specialisering (S3).

EFNS ser över lag att den bristande förståelsen för territoriets förutsättningar bland nationella myndigheter leder till program med begränsad regional anpassning, vilket i sin tur ger färre möjligheter till strategiskt viktiga projekt samt att långsiktiga effekter och strukturella förändringar uteblir. Sammantaget är detta ett gemensamt misslyckande för så väl EU-, som nationell och regional nivå.

3. Utebliven fondsamverkan

EU:s ambition med samverkan mellan fonder har funnits under flera programperioder. Målet har varit ett effektivare genomförande, större synergieffekter, ett gemensamt helhetstänk och bättre förutsättningar att realisera hela EU:s utvecklingspotential. I Sverige uteblev fondsamordningen under föregående programperiod, vilket skapade förväntningar på förändring inför perioden 2021–2027. EFNS kan dock konstatera att nationell nivå inte heller den här gången har lyckats leverera förutsättningar för fondsamverkan.

Partnerskapsöverenskommelsen (PÖ) som syftar till att strategiskt samordna strukturfonderna i Sverige till att genomföras så effektivt som möjligt, presenterades först efter att programmen skrivits fram. RUA fick möjlighet att yttra sig initialt, men därefter uteblev dialogen med nationell nivå. PÖ blev en sammanställning framskriven i efterhand i stället för att utgöra en strategisk gemensam grund för fondernas genomförande.

EFNS har svårt att förstå den nationella nivåns ovilja att diskutera och dela med sig av tankar och utkast till PÖ. Ett gemensamt arbete med tydlig och transparent flernivåsamverkan i god tid hade kunnat ge ett annat resultat med bättre förutsättningar för fondsamordning.

4. Ökad centralisering

Sveriges brist på en gemensam ambition med EU:s sammanhållningspolitik, i kombination med en bristfällig förståelse för territoriets förutsättningar samt en allt större fragmentering av EU:s olika stödstrukturer, gör att argumenten för fler centraliseringsinitiativ ökar. Exempelvis vill nationella myndigheter allt oftare harmonisera programutkast och skriva utlysningstexter, vilket leder till betydligt mindre regionalt inflytande och bristande territoriell anpassning.

Det tydligaste och senaste exemplet på att hantera EU-finansiering utan regional delaktighet, är Sveriges framtagande av Faciliteten för återhämtning och resiliens, som aldrig diskuterades med RUA trots att instruktionerna i EU-förordningen kräver förankring.



Resultatet blev generella insatser i befintlig statsbudget till ordinarie verksamhet som ska fungera parallellt med övriga aktiviteter planerade på regional och lokal nivå.

EFNS oroas över att EU:s stödstrukturer centraliseras och frångår kärnan i EU:s sammanhållningspolitik om att utgå från regioners olika förutsättningar, behov och möjligheter. Parallella processer, ökad fragmentering och kraftigt försenade program riskerar att resultera i ökad centralstyrning under kommande programperiod.

Behov av att förbättra processen tillsammans

EFNS vill med den här analysen, och utvärderingen av den föregående programskrivningsprocessen som presenterades år 2015, bidra till en förnyad diskussion och ett förbättrat arbete i Sverige med EU:s sammanhållningspolitik. EFNS har identifierat ett antal punkter som kan bidra till ett mer ändamålsenligt och effektivt genomförande av EU:s sammanhållningspolitik i Sverige:

1. Skapa en gemensam vision för EU:s sammanhållningspolitik
2. Starta processen tidigare och forma ett mer långsiktigt arbete
3. Gemensamma kunskapsövningar för ökad territoriell förståelse
4. Förbättra förutsättningarna för fonsamverkan

1. Skapa en gemensam vision för EU:s sammanhållningspolitik

“EFNS rekommenderar att flernivåstyre enligt en traditionell syn (top-down/bottom-up) utvecklas till ett ”kugghjul” genom hela policyprocessen- från analys, planering och strategi till genomförande och uppföljning. EU-kommissionen, medlemsstaten och regionerna agerar interaktivt och platsstödjande för anpassning av verktyg (tematiska prioriteringar) till de territoriella behoven och utmaningarna (särdrag som t.ex. gleshet).” - EFNS utvärdering av programskrivningsarbetet 2015.

EFNS efterlyser fortsatt en kontinuerlig politisk diskussion mellan nationell och regional nivå om vad EU:s sammanhållningspolitik ska uppnå och hur politiken ska genomföras. En viktig utgångspunkt för EU:s sammanhållningspolitik är den s.k. partnerskapsprincipen som innebär att det ska finnas ett nära samarbete mellan offentliga myndigheter på europeisk, nationell, regional och lokal nivå. Strategisk dialog om vision, syfte och mål behöver därför genomsyras av ett transparent flernivåstyre och en förståelse för hur olika beslutsnivåer och aktörer kan bidra tillsammans.



2. Starta processen tidigare och forma ett mer långsiktigt arbete

“EFNS rekommenderar att nästa programskrivningsprocess påbörjas i god tid och kännetecknas av samhandling mellan nivåerna och korrekt information samt att transparens och god tidshållning med tydlig gemensam färdriktning är självklarheter.” - EFNS utvärdering av programskrivningsarbetet 2015.

EU:s sammanhållningspolitik är precis som regionala utvecklingspolitiken ett kontinuerligt arbete och ett gemensamt ansvar som kräver långsiktighet. EU:s sjuåriga programcykel påbörjas långt innan föregående cykel har avslutats. Från analys, reflektion, förslag, förhandling, regler och förordningar - till programskrivning, utlysningar och utvärdering. Alla delar kräver förståelse, engagemang och delaktighet från aktörer på flera nivåer. EFNS vill se att myndigheternas regleringsbrev och regionernas villkorsbeslut tydliggör ett mer långsiktigt arbete med EU:s olika investeringsverktyg.

3. Gemensamma kunskapsövningar för ökad territoriell förståelse

“EFNS rekommenderar att nationell nivå, departement och myndigheter, stärker sitt lärande om hur regional nivå, med ansvar för regional tillväxt och utveckling, är organiserat i Sverige och vilket uppdrag respektive part har. Detta för att rätt aktörer, politiker och tjänstepersoner, ska inbjudas delta i dialog och samhandling kring viktiga prioriteringar som påverkar regional nivå.” - EFNS utvärdering av programskrivningsarbetet 2015.

Från och med 1 januari 2019 har samtliga regionkommuner regionalt utvecklingsansvar., vilket innebär att Sveriges territoriella utveckling har ett politiskt ägarskap på regional nivå. Regionerna förväntas ha kunskap, kompetens och resurser att leda det strategiska utvecklingsarbetet tillsammans med flera aktörer i länet. För att kunna bedriva ett framgångsrikt arbete regionalt krävs ett nära samarbete med nationella myndigheter samt en ökad förståelse för varandras uppdrag, perspektiv och förutsättningar. EFNS föreslår därför ett ömsesidigt och kontinuerligt kunskapsutbyte mellan alla berörda nivåer och aktörer.

4. Förbättra förutsättningarna för fondsamverkan

“EFNS rekommenderar att medlemsstaten Sverige ser över den fragmenterade programstrukturen och utreder möjligheterna att gå i riktning mot regionala flerfondsprogram. EFNS rekommenderar ett sammanhållet och koordinerat agerande från nationella nivå, genom ett departement med ett tydligt helhetsansvar för alla ESI-fonder och program, för ett väl fungerande programskrivningsarbete.” - EFNS utvärdering av programskrivningsarbetet 2015.

För att Sverige fullt ut ska kunna tillvarata EU:s sammanhållningspolitik behöver regionerna kunna frigöra sin egen utvecklingspotential, vilket förutsätter tillgång till hela verktygslådan med EU:s samtliga investeringsverktyg. Fondsamverkan, komplementaritet, synergier och



ett effektivt genomförande kräver *en* förvaltande myndighet. EFNS anser därför att Sverige ska verka för att på EU-nivå ha ett ramverk och en förordningstext för samtliga EU:s fonder och program inom sammanhållningspolitiken, inklusive fonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

Antaget vid Europaforum Norra Sverige 14 oktober 2022

Glenn Nordlund (S)
Ordförande EFNS
Region Västernorrland

Jonny Lundin (C)
Region Västernorrland

Erik Lövgren (S)
Kommunförbundet
Västernorrland

Åsa Ågren Wikström (M)
Vice ordförande EFNS
Region Västerbotten

Rickard Carstedt (S)
Region Västerbotten

Ann Åström (S)
Region Västerbotten

Nils-Olov Lindfors (C)
Region Norrbotten

Britta Flinkfeldt (S)
Norrbottens Kommuner

Anders Josefsson (M)
Norrbottens Kommuner

Elise Ryder Wikén (M)
Region Jämtland Härjedalen

Robert Uitto (S)
Region Jämtland Härjedalen

Jonas Andersson (S)
Kommunerna i Jämtlands län

Daniel Danielsson (C)
Kommunerna i Jämtlands län